



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudkyně JUDr. Alenou Hockou ve věci

žalobce: J.S., narozený dne ..., bytem ...
zastoupeného: JUDr. František Grznár, advokát, sídlem Paroubkova 228,
344 01 Domažlice,

proti

žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí, IČ 00551023, sídlem Na
Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2 (dále jen **MPSV**),

v řízení o žalobě ze dne 16.5.2018 proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31.1.2018 č.j. MPSV-
2018/20913-914/1 o dávku příspěvek na živobytí,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 31.1.2018 č.j. MPSV-2018/20913-914/1 a jemu předcházející rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Plzni, kontaktní pracoviště Klatovy, ze dne 19.12.2017 č.j. 29667/2017/KLT se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Františku Grznárovi se přiznává odměna ve výši 5.200,-Kč, která mu bude vyplacena na účet č. 761393339/0800, VS 342018, z účtu Krajského soudu v Plzni ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Řízení v této projednávané věci je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen **s.ř.s.**), pro návrh je stanoven termín **žaloba**, účastníci jsou označováni **žalobce** a **žalovaný**. Podle § 75 odst. 1 s.ř.s. je pro soud rozhodující skutkový a právní stav, který tu byl v době

rozhodování správního orgánu, tj. v této věci k datu 31.1.2018, a je povinen přezkoumat napadený výrok v mezích žalobních bodů uvedených v žalobě (§ 75 odst. 2 věta první s.r.s.). Dle § 31 odst. 2 a 3 s.r.s. ve věcech pomoci v hmotné nouzi rozhoduje specializovaný samosoudce, který má práva a povinnosti předsedy senátu.

2. Krajskému soudu v Plzni (dále jen **soud**) byla dne 16.5.2018 doručena žaloba žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31.1.2018, č.j. MPSV-2018/20913-914/1, jehož kopie byla připojena, jímž žalovaný rozhodl o odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu práce – krajská pobočka v Plzni, kontaktní pracoviště Klatovy (dále jen **ÚP**) ze dne 19.12.2017 č.j. 29667/2017/KLT o snížení příspěvku na živobytí z 3.410,- Kč na 2.200,- Kč měsíčně ode dne 1.12.2017 takto: „Podle ustanovení § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen **správní řád**), se odvolání zamítá a výše uvedené rozhodnutí se potvrzuje.“
3. Rozhodnutí žalovaného ze dne 31.1.2018 bylo žalobci doručeno dne 2.2.2018 a žalobce dne 12.2.2018 požádal zdejší soud o ustanovení zástupce z řad advokátů. Následně pravomocným usnesením ze dne 17.4.2018 č.j. Na 2/2018-13 byl žalobci ustanoven zástupcem advokát JUDr. František Grznár, neboť žalobce splnil zákonné podmínky pro ustanovení zástupce soudem. Po dobu řízení o ustanovení zástupce se stavěla dvouměsíční lhůta pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s.r.s., která počala znovu běžet doručením uvedeného usnesení soudu, tudíž předmětná žaloba byla podána včas.
4. **V žalobě** žalobce zastoupený ustanoveným zástupcem namítal, že dle něho je napadené rozhodnutí žalovaného nesprávné a v rozporu se zákonem, kdy toto rozhodnutí lze považovat ve správním řízení za konečné a není proti němu přípustný žádný řádný opravný prostředek, proto brojí žalobou. Závěr žalovaného v tom směru, že v jeho případě byly dány zákonné důvody pro snížení příspěvku na živobytí, nebyl správný a nemůže obstát. Správní orgán učinil z nedostatečně zjištěného skutkového stavu nesprávné skutkové a právní závěry. ÚP jako orgán prvního stupně a žalovaný vymezily nesprávně jakési rozhodné období (březen 2017, květen 2017 a říjen 2017), když uzavřely, že žalobce v tomto rozhodném období pobíral déle než šest měsíců příspěvek na živobytí ve výši 3.410,- Kč a pro jeho neaktivitu svým rozhodnutím ÚP snížil příspěvek na živobytí na částku 2.200,- Kč měsíčně.

ÚP v odůvodnění rozhodnutí neuvedl, na základě kterých zjištění dospěl k závěru, že žalobce naplnil zákonné podmínky pro snížení příspěvku na živobytí, když nerozvedl, jak dospěl k závěru, že žadatel pobíral déle než šest měsíců příspěvek na živobytí ve výši 3.410,- Kč, ani o které konkrétní období se jednalo. Rozhodnutí je proto v tomto směru nepřezkoumatelné. Tuto nepřezkoumatelnost neodstranil ve svém rozhodnutí ani žalovaný, který se uplynutím šestiměsíční lhůty podrobně nezabýval, jelikož nebylo uvedeno, kdy měla šestiměsíční doba začít běžet, zda a kdy se přerušovala a kdy měla skončit. ÚP ani žalovaný nevymezily nijak rozhodné období.

Dle žalobce je podstatné, že závěr ÚP a žalovaného o tvrzené dlouhodobé neaktivitě žalobce se neprokázal, neboť bylo třeba nejprve zohlednit, že se žalobce vždy účastnil aktivit tak, jak mu byly ÚP předloženy, vyjma nabídky aktivity v listopadu 2017, kdy sdělil ÚP, že se nemůže účastnit této aktivity s ohledem na aktuální zdravotní stav, který doložil. Doložená lékařská zpráva byla dostatečným důvodem, pro nějž neměl být na tuto nabídnutou aktivitu zařazen, aniž by mu tato okolnost byla přičítána k tíži jako prokazatelná neaktivita. Také poukázal na to, že v případě, že je veden na ÚP jako uchazeč o zaměstnání, nemůže mu lékař vystavit standardní potvrzení o vzniku a trvání pracovní neschopnosti, jak je tomu v případech běžné pracovní neschopnosti. Postup žalovaného a ÚP, který se předloženou lékařskou zprávou v rámci hodnocení důkazů nezabýval, nebyl správný. Pokud měl správní orgán pochybnosti o zdravotním

stavu žalobce, měl si vyžádat sám zprávu od lékaře, jenž lékařskou zprávu vystavil. Žalobce podotkl, že ÚP a žalovaný svým postupem porušily zásadu opatrování všech důkazů ve správním řízení, a to zejména v žalobcův neprospěch.

Zákonná doba, po kterou bylo možné snížit příspěvek na živobytí, nebyla žalovaným a ÚP stanovena správně, když zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále jen **zákon**), stanovil, že v důsledku uplynutí šesti měsíců, kdy příjemce dávky pobírá příspěvek na živobytí a je prokazatelně neaktivní ve vztahu k aktivitám a snaží si obstarat příjem vlastní prací, se příspěvek na živobytí snižuje na částku existenčního minima. Žalovaný ani nevymezil trvání lhůty šesti měsíců, kdy neměl být žalobce aktivní vůči ÚP, což je nezbytnou podmínkou pro následné hodnocení věci.

Za situaci, kdy se žalobce prokazatelně účastnil projektů organizovaných ÚP v březnu 2017, v květnu 2017 a říjnu 2017, mu do doby šesti měsíců neměla být započtena doba do října 2017 a dále doba, po kterou pro aktuální zdravotní stav nebyl schopen se účastnit projektů organizovaných ÚP. Žalovaný tak dospěl chybně k závěru o uplynutí zákonné lhůty. Při každé prokazatelné účasti na projektu organizovaném ÚP by se doba trvání projektu neměla jen započíst, ale od ukončení účasti žalobce na takovém projektu by měla běžet nová šestiměsíční lhůta. Závěr žalovaného o tom, že by se doba, po kterou se žalobce neúčastnil projektů organizovaných ÚP, měla počítat, je tak závěrem nesprávným.

Žalobce dospěl k přesvědčení, že žalovaným ani ÚP nebylo postupováno v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, když ÚP ani žalovaný před vydáním předmětného rozhodnutí neseznámily žalobce s podklady před vydáním rozhodnutí. Ze správního spisu vyplývá, že dne 11.12.2017 správní orgán doručil žalobci oznámení o zahájení řízení zároveň s poučením dle § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce na toto oznámení reagoval tak, že se dne 13.12.2017 dostavil na ÚP, kde s ním byl sepsán protokol o nesouhlasu s vydáním oznámení o zahájení správního řízení, kdy namítal, že je vůči ÚP aktivní, dále namítal nesprávné posouzení věci řečeným správním orgánem. ÚP však žalobce, ačkoliv se osobně dostavil ve lhůtě pro seznámení se s podklady, právě s podklady pro vydání rozhodnutí prokazatelně neseznámil, neboť opak neplatí z protokolu o jednání. Žalobce tak nebyl, ačkoliv se na ÚP v určené lhůtě dostavil osobně, seznámen s veškerými podklady, které ÚP opatřil před vydáním rozhodnutí, což dokládá protokol o jednání dne 13.12.2017. Zmíněnou vadu neodstranil ani žalovaný v odvolacím řízení. Žalobci ani nebyla dána možnost se k podkladům pro rozhodnutí vyjádřit.

Z obsahu protokolu ze dne 13.12.2017 není navíc zřejmé, zda a s jakými konkrétními podklady před vydáním rozhodnutí ÚP žalobce seznamoval. Tento postup považoval žalobce za nesprávný, když uvedl, že ÚP jej měl seznámit s konkrétními listinami, jež shromáždil před vydáním rozhodnutí a zanést konkrétně tyto podklady pro vydání rozhodnutí do protokolu o jednání dne 13.12.2017. Tento chybný postup nebyl napraven žalovaným ani v odvolacím řízení. V souladu s výše předloženou argumentací žalobce závěrem navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

5. **Napadeným rozhodnutím ze dne 31.1.2018 č.j. MPSV-2018/20913-914/1** žalovaný s odkazem na § 90 odst. 5 správního řádu zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí ÚP ze dne 19.12.2017, č.j. 29667/2017/KLT o snížení příspěvku na živobytí z 3.410,- Kč na 2.200,- Kč měsíčně ode dne 1.12.2017 takto: *„Podle ustanovení § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, se odvolání zamítá a výše uvedené rozhodnutí se potvrzuje.“*

Z odůvodnění rozhodnutí ze dne 31.1.2018 vyplývá, že ÚP vydal dne 19.12.2017 rozhodnutí výše uvedeného č.j. o snížení příspěvku na živobytí z 3.410,- Kč na 2.200,- Kč měsíčně ode dne 1.12.2017 podle § 44 odst. 3 zákona. V odůvodnění svého rozhodnutí ÚP uvedl, že dávka

pomoci v hmotné nouzi příspěvek na živobytí se snižuje na základě § 24 odst. 1 písm. f) zákona, kdy osobě, která pobírá příspěvek na živobytí déle než šest kalendářních měsíců, náleží částka existenčního minima. Dle zjištění ÚP se příjemce dávky, tj. žalobce, v měsíci březnu 2017, květnu 2017 a říjnu 2017 účastnil projektů organizovaných ÚP. V ostatních měsících nebyl žalobce osobou, u které se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací dle § 11 odst. 3 zákona, neměl nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, prokazatelně se neúčastnil projektů organizovaných krajskou pobočkou úřadu práce, nebyl výdělečně činný, nebyl invalidní ve druhém stupni, ani nevykonával veřejnou službu v rozsahu 20 hodin měsíčně. Na základě těchto skutečností náleží žalobci pouze částka existenčního minima ve výši 2.200,- Kč. Jelikož žalobce pobíral příspěvek na živobytí déle než šest měsíců v posledních dvanácti měsících, byl příspěvek na živobytí v souladu s § 43 odst. 5 písm. a) zákona vyplácen kombinovanou formou, a to tak, že nejméně 35% a nejvýše 65% dávky je vyplaceno poukázkami opravňujícími k nákupu zboží ve stanovené hodnotě.

Rozhodnutí ÚP č.j. 29667/2017/KLT bylo doručeno dne 3.1.2018 žalobci, který proti němu v zákonné lhůtě podal odvolání, v němž uvedl, že má za to, že rozhodnutí bylo nesprávné, neboť se nemohl zúčastnit žádných projektů, jelikož mu nebyly nabídnuty, což by mu nemělo být dáváno k tíži.

Z obsahu spisu ÚP bylo zjištěno, že žalobce byl pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi posuzován sám, bez dalších společně posuzovaných osob, v evidenci uchazečů o zaměstnání ÚP je veden ode dne 19.11.2007. Dávka pomoci v hmotné nouzi mu byla přiznána a vyplácena na základě žádosti ze dne 3.2.2016 a doložení rozhodných skutečností. Žalobce je podle posudku o invaliditě Okresní správy sociálního zabezpečení Klatovy (dále jen **OSSZ**) č.j. LPS/2010/148-KT_CSSZ osobou invalidní, jde o invaliditu prvního stupně, když po vzniku invalidity je schopen vykonávat soustavnou výdělečnou činnost jen s podstatně menšími nároky na tělesné schopnosti, jen s podstatně menšími nároky na kvalifikaci a také jen v podstatně menším rozsahu a intenzitě rekvalifikace na jiný druh výdělečné činnosti, protože není schopen využít dosažené vzdělání, zkušenosti a znalosti z předchozí výdělečné činnosti; nemá nárok na výplatu invalidního důchodu.

Dále bylo uvedeno, že dle § 21 odst. 1 zákona nárok na příspěvek na živobytí má osoba v hmotné nouzi, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob snížený o přiměřené náklady na bydlení nedosahuje částky živobytí posuzovaných osob. Dle § 23 písm. a) zákona výše příspěvku na živobytí činí za kalendářní měsíc rozdíl mezi částkou živobytí osoby a příjmem osoby, není-li osoba společně posuzována s jinými osobami. Podle § 24 odst. 1 písm. f) zákona činí částka u osoby, která pobírá příspěvek na živobytí déle než šest kalendářních měsíců, částku existenčního minima. Toto ustanovení se nevztahuje na osobu, u níž se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací, osobu s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, osobu prokazatelně se účastnící na projektech organizovaných krajskou pobočkou úřadu práce, osobu, která je výdělečně činná, osobu, která je invalidní ve druhém stupni, a osobu, která vykonává veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci.

Osoba, u které se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací, je dle § 3 odst. 1 písm. a) bodu 1. až 10. zákona osoba, která je: 1. starší věku 68 let, 2. poživitelem starobního důchodu, 3. invalidní ve třetím stupni, 4. osobou pobírající peněžitě dávky nemocenského pojištění z důvodu těhotenství a mateřství nebo rodičem celodenně, osobně a řádně pečujícím alespoň o jedno dítě a z důvodu této péče pobírajícím rodičovský příspěvek, a to po dobu trvání nároku na rodičovský příspěvek a po této době takto pečujícím o dítě, které z vážných důvodů nemůže být umístěno v jeslích nebo v mateřské škole nebo obdobném zařízení, 5. osobou osobně pečující o dítě ve věku do 10 let závislé na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I nebo osobou osobně pečující o osobu

závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost), nebo ve stupni III (těžká závislost) anebo ve stupni IV (úplná závislost), a to za předpokladu, že v žádosti o příspěvek na péči pro osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby byla uvedena nebo po přiznání příspěvku na péči příslušnému orgánu ohlášena jako osoba poskytující pomoc; je-li pečujících osob více, lze toto ustanovení použít pouze u jedné z nich, a to té, která byla určena jejich písemnou dohodou, a nedohodnou-li se, nelze toto ustanovení použít vůbec, 6. poživatelem příspěvku na péči ve stupni II (středně těžká závislost), nebo ve stupni III (těžká závislost) anebo ve stupni IV (úplná závislost), 7. nezaopatřeným dítětem, 8. uznána dočasně práce neschopnou, 9. práce neschopná z důvodu, který by byl u pojištěnce pojištěného podle zákona o nemocenském pojištění důvodem pro rozhodnutí ošetřujícího lékaře o vzniku dočasné pracovní neschopnosti, 10. zaměstnancem, jemuž zaměstnavatel nevyplatil mzdu, plat, odměnu za práci nebo jejich náhradu v termínu jejich splatnosti.

Rovněž bylo uvedeno, že hlavním principem zákona č. 367/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen **novela**), je, že dlouhodobě neaktivní osoba má nárok na částku živobytí ve výši existenčního minima (tj. 2.200 Kč), nikoliv životního minima (tj. 3.410 Kč u osoby, která je posuzována samostatně bez dalších osob). Příspěvek na živobytí je tedy v zásadě nově konstruován tak, že snížení dávky je v případě neaktivity osoby, která pobírá příspěvek na živobytí déle než šest kalendářních měsíců, automatické. Novela neváže snížení příspěvku na živobytí na částku existenčního minima na povinnost ÚP příjemci dávky nabídnout odpovídající zaměstnání nebo veřejnou službu. Předpokládá se primárně aktivita samotného příjemce dávky. Za aktivitu se považuje skutečnost, že příjemce dávky je výdělečně činný, nebo vykonává veřejnou službu ve stanoveném měsíčním rozsahu nebo se účastní projektů organizovaných ÚP. Za aktivního je rovněž považován příjemce dávky, který má nárok na podporu v nezaměstnanosti, nebo podporu při rekvalifikaci.

Odvolací orgán, tj. žalovaný, po přezkoumání rozhodnutí konstatoval, že odvolatel, tj. žalobce, v rozhodném období nesplňoval žádnou ze zákonem daných podmínek pro poskytnutí příspěvku na živobytí ve výši životního minima. Pokud dojde v budoucnu ke změně rozhodných skutečností, které mají vliv na výši příspěvku na živobytí, ÚP nárok na dávku a její výši přehodnotí.

K námitce v odvolání žalovaný sdělil, že účast na projektech organizovaných ÚP není jedinou možností, jak může osoba prokázat svoji aktivitu a snahu o zvýšení příjmu vlastní prací. Předpokládá se primárně aktivita samotného příjemce dávky. Napadené rozhodnutí ÚP vycházelo dle žalovaného ze zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. ÚP v odůvodnění rozhodnutí shrnul všechny zjištěné skutečnosti a uvedl podklady pro jeho vydání. Dále žalovaný uvedl, že přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy a správnost napadeného rozhodnutí přezkoumal v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Závěrem žalovaný uvedl, že dospěl k závěru, že rozhodnutí ÚP nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy, proto odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

6. Ve svém **vyjádření ze dne 11.6.2018 k žalobě** žalovaný uplatnil následující kontra-argumentaci. K jediné námitce uvedené v odvolání (žalobce uvedl, že se nemohl žádných projektů zúčastnit, jelikož mu nebyly nabídnuty) žalovaný sdělil, že účast na projektech organizovaných ÚP není jedinou možností, jak může osoba prokázat svoji aktivitu a snahu o zvýšení příjmu vlastní prací. Předpokládá se primárně aktivita samotného příjemce dávky. Dále bylo uvedeno, že rozhodnutí ÚP vycházelo ze zjištěného stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. ÚP zahájil správní řízení z moci úřední a v oznámení ze dne 11.12.2017 č. j. 28842/2017/KLT dal možnost žalobci seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Písemné oznámení převzal žalobce osobně dne

11.12.2017. O ústním jednání byl dne 13.12.2017 sepsán protokol, podle něhož byl žalobce poučen, že orgán pomoci v hmotné nouzi nevyžaduje u vyplácených dávek opakovaně po příjemci dávek podklady, které již doložil při podání žádosti. K žalobní námitce, která nebyla uvedena v odvolání, že se žalobce nemohl v listopadu 2017 účastnit aktivity s ohledem na aktuální zdravotní stav, který ÚP doložil potvrzením od lékaře, žalovaný poznamenal, že potvrzení o nemoci od 13.11.2017 do 23.11.2017 nebylo vyhodnoceno v rámci správního uvážení jako dočasná pracovní neschopnost. ÚP v odůvodnění rozhodnutí uvedl měsíce, ve kterých se žalobce účastnil projektů organizovaných ÚP (březen, květen a říjen 2017). Žalobce v odvolání uvedenou skutečnost nerozporoval a ani nežádal vysvětlit běh šestiměsíční lhůty. K žalobní námitce žalovaný dodal, že podle čl. II novely, jež nabyla účinnosti od 1.2.2017, doba šesti kalendářních měsíců podle § 24 odst. 1 písm. f) zákona se počítá ode dne nabytí účinnosti této novely. V rozhodném období, tj. od února 2017, se žalobce v březnu a květnu 2017 zúčastnil aktivit ÚP (individuální a skupinové poradenství). ÚP vydal dne 10.10.2017 rozhodnutí č.j. 23978/2017/KLT o snížení příspěvku na živobytí z 3.410,- Kč na 2.200,- Kč měsíčně ode dne 1.10.2017 (žaloba vedena pod sp. zn. 16 Ad 9/2018). Oznámením ÚP ze dne 27.11.2017, č.j. 27666/2017/KLT byl příspěvek na živobytí zvýšen z 2.200,- Kč na výši 3.410,- Kč ode dne 1.11.2017, neboť žalobce se v rozhodném období, tj. v říjnu 2017, prokazatelně zúčastnil projektu organizovaného ÚP (skupinové poradenství). Rozhodnutím ÚP ze dne 19.12.2017 č. j. 29667/2017/KLT byl příspěvek na živobytí snížen z 3.410,-Kč na 2.200,- Kč ode dne 1.12.2017 (žaloba vedena pod sp. zn. 16 Ad 34/2018), neboť žalobce nebyl osobou, u které se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací. Oznámením ze dne 19.1.2018 č.j. 1780/2018/KLT byl příspěvek na živobytí zvýšen z 2.200,-Kč na výši 3.410,-Kč ode dne 1.1.2018, neboť v rozhodném období, tj. v prosinci 2017, se žalobce zúčastnil projektu organizovaného ÚP (individuální poradenství). K žalobní námitce, že při každé prokazatelné účasti na projektu by se lhůta měla přerušovat a po skončení účasti na takovém projektu by měla běžet nová šestiměsíční lhůta, žalovaný uvedl, že u osob, které pobírají příspěvek na živobytí déle než šest kalendářních měsíců, činí částka živobytí částku existenčního minima. Doba šesti kalendářních měsíců po sobě jdoucích se počítá od 1.2.2017, a to po celou dobu nepřetržitého pobírání příspěvku na živobytí. Výše uvedené se nevztahuje na skupinu osob bez snížení částky živobytí. Znamená to, že částka živobytí se sníží na existenční minimum u osoby, která pobírá příspěvek na živobytí šest po sobě jdoucích kalendářních měsíců, poprvé v měsíci srpnu 2017, pokud byly ve všech předcházejících šesti kalendářních měsících splněny podmínky snížení (tzn., že osoba nepatřila v těchto měsících do skupiny osob bez snížení částky živobytí). Jestliže dojde ke snížení částky živobytí na existenční minimum v některém měsíci, může se osobě částka živobytí znovu navýšit jen v případech, že v rozhodném měsíci posuzování (tzn. v měsíci předcházejícím měsíci aktuálnímu) bude osoba spadat do skupiny osob bez snížení částky živobytí (např. v rozhodném období vykoná veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin za měsíc). Žalovaný vydal dne 31.1.2018 napadené rozhodnutí č.j. MPSV-2018/20913-914/1, jímž odvolání žalobce zamítl a napadené rozhodnutí ÚP ze dne 19.12.2017 č.j. 29667/2017/KLT potvrdil. Rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci dne 2.2.2018. S ohledem na výše uvedené měl žalovaný za to, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s hmotným i procesním právem a správní řízení netrpí vadami, pro které by bylo nutno toto rozhodnutí zrušit. Proto navrhl, aby soud žalobu v plném rozsahu zamítl podle § 78 odst. 7 s.ř.s. jako nedůvodnou. Na závěr svého vyjádření sdělil, že souhlasí s tím, aby soud v souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s. rozhodl o věci samé bez jednání.

7. Žalobce svým podáním ze dne 23.6.2018 požádal soud, aby věc byla projednána při ústním jednání.
8. Po doručení vyjádření žalovaného ze dne 11.6.2018 žalobce reagoval dne 24.6.2018 replikou, v níž vyjádřil, že má za to, že závěry žalovaného byly nesprávné. Pokud jde o jeho nemoc, pro niž byl práce neschopen, lze konstatovat, že žalovaný ani ÚP neučinily podrobná odborná zjištění v tom směru, zda nemoc žalobce byla takového rázu, že mu bránila objektivně v účasti na projektech

organizovaných ÚP. Žádné takové zjištění ze spisu neplyne, a není tak vůbec zřejmé, na základě čeho zainteresované správní orgány dospěly k závěru, že žalobce není dočasně práce neschopen. Při evidenci u ÚP je pravidlem, že lékař nemůže vystavit běžné potvrzení o pracovní neschopnosti. Žalovaný, potažmo pak ÚP jako správní orgán prvního stupně, si pro posouzení zdravotního stavu žalobce a jeho schopnosti se účastnit projektů organizovaných ÚP měl vyžádat odborné stanovisko ošetřujícího či jiného lékaře, což neučinil. V tomto postupu spatřuje žalobce vadu řízení, jež způsobuje nezákonnost samotného rozhodnutí žalovaného i ÚP. Žalovaný dosud srozumitelně nevysvětlil běh šestiměsíční zákonné lhůty pro naplnění podmínky ke snížení příspěvku na živobytí, když na jednu stranu uvedl, že pokud má být příspěvek na živobytí snížen na částku existenčního minima, musí uchazeč být prokazatelně neaktivní po dobu šesti po sobě jdoucích měsíců. Tato situace však u žalobce nenastala, když ve správním řízení bylo prokázáno, že se prokazatelně v měsících březnu, květnu a říjnu 2017 účastnil projektů organizovaných ÚP, a nemohl tak šest po sobě jdoucích měsíců být pro účely výše částky příspěvku na živobytí neaktivní. Sám žalovaný do výkladu běhu lhůty vnesl nejasnosti, když na jednu stranu ve vyjádření k žalobě poznamenal, že musí dojít k neaktivitě uchazeče po dobu šesti měsíců po sobě jdoucích, na druhu stranu však v průběhu správního řízení počítal měsíce, kdy měl být žalobce neaktivní, a to při zohlednění měsíců, kdy se žalobce účastnil projektů organizovaných ÚP. Závěry žalovaného je dle žalobce nutné odmítnout pro jejich vnitřní rozporuplnost. Je lhostejné, zda žalobce v odvolacích námitkách žádal vysvětlení běhu lhůt či nikoliv. Je to právě žalovaný jako ústřední orgán státní správy, který měl žalobci jako laickému adresátu rozhodnutí srozumitelně své závěry odůvodnit, což se v daném případě nestalo. Žalobce tedy trval na podané žalobě a navrhl, aby jí bylo vyhověno.

9. Dne 16.7.2018 žalovaný podal k replice žalobce ze dne 24.6.2018 vyjádření v němž uvedl, že pokud šlo o nemoc, pro kterou byl žalobce práce neschopen, žalovaný ani ÚP neučinily podrobná odborná zjištění v tom směru, zda nemoc žalobce byla takového rázu, že mu bránila objektivně v účasti na projektech organizovaných ÚP. Podle § 3 odst. 1 písm. a) bodu 9. zákona, nestanoví-li tento zákon jinak, osobou v hmotné nouzi není osoba, jež je práce neschopná z důvodu, který by byl u pojištěnce pojištěného podle zákona o nemocenském pojištění důvodem pro rozhodnutí ošetřujícího lékaře o vzniku dočasné pracovní neschopnosti. Jedná se o osoby, které nevykonávají výdělečnou činnost, která zakládá účast na nemocenském pojištění, a lékař nemůže vystavit potvrzení o dočasné pracovní neschopnosti, avšak jejich zdravotní stav tomuto stavu odpovídá. V kalendářním měsíci, kdy dočasná pracovní neschopnost netrvala po celý kalendářní měsíc, orgán pomoci v hmotné nouzi určí, zda toto období v kalendářním měsíci je přiměřeně dlouhé pro vyhodnocení stavu hmotné nouze osoby. V této souvislosti se přihlíží k tomu, zda osoba měla dostatek časového prostoru k aktivitě v rámci pracovního trhu nebo v rámci služeb zaměstnanosti. Podle potvrzení oddělení zprostředkování ÚP je žalobce veden v evidenci uchazečů o zaměstnání od 19.11.2007. Podle § 21 odst. 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen **zákon o zaměstnanosti**), uchazeči o zaměstnání, který dočasně není schopen plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu, je-li to důvodné, vydá registrující poskytovatel nebo jiný poskytovatel zdravotních služeb, který poskytuje uchazeči o zaměstnání zdravotní péči v případě této nemoci nebo úrazu, na jeho žádost potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu. Potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu je i potvrzením o vzniku dočasné pracovní neschopnosti. Oddělení nepojistných sociálních dávek ÚP úzce spolupracuje s oddělením zprostředkování ÚP. O ověřování rozhodných skutečností byl žalobce protokolárně seznámen dne 13.12.2017. Výměnný list - poukaz, ve kterém praktický lékař dne 14.11.2017 potvrdil pracovní neschopnost (od 13.11.2017 do 23.11.2017) nepředstavoval dostačující podklad, aby byl žalobce uznán v listopadu 2017 za

osobu podle § 3 odst. 1 písm. a) bodu 9. zákona. Vzhledem k délce trvání nemoci mohl žalobce po zbytek dnů měsíce projevit snahu zvýšit si příjem vlastní prací. K žalobní námitce, že nebylo vyžádáno odborné stanovisko ošetřujícího lékaře či jiného lékaře, žalovaný sdělil, že potvrzení o zdravotním stavu vydává registrující poskytovatel nebo jiný poskytovatel zdravotních služeb, který poskytuje uchazeči o zaměstnání zdravotní péči v případě této nemoci nebo úrazu, a to na jeho žádost. ÚP je pouze oprávněn kontrolovat plnění povinnosti uchazeče o zaměstnání dodržovat režim dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání a uchazeč o zaměstnání je povinen ÚP umožnit kontrolu dodržování režimu dočasné neschopnosti. Také bylo uvedeno, že ve vyjádření ze dne 11.6.2018 k žalobě proti rozhodnutí MPSV ze dne 31.1.2018 č.j. MPSV-2018/20913-914/1 je pod bodem III. věta „Znamená to, že částka živobytí se sníží na existenční minimum u osoby, která pobírá příspěvek na živobytí 6 po sobě jdoucích kalendářních měsících, poprvé v měsíci srpnu 2017, pokud byly ve všech předcházejících 6 kalendářních měsících splněny podmínky snížení ...“ odůvodňuje postup žalovaného, jak je i uvedeno v čl. II přechodných ustanovení, v bodu 1. novely: „Doba 6 kalendářních měsíců podle § 24 odst. 1 písm. f) zákona ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se počítá ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Na základě výše sděleného žalovaný na svém vyjádření k žalobě ze dne 11.6.2018 trval a žádal, aby žaloba byla v celém rozsahu zamítnuta.

10. V § 68 odst. 1 až 3 správního řádu je stanoveno:

(1) Rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

(2) Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.

(3) V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.

11. Podle § 90 odst. 1 písm. c) části před středníkem správního řádu: „Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změní.“

12. Dle § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s.: „Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“),...“

13. Dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.“

14. Podle § 78 odst. 1 věta první, odst. 3, 4 a 5 s.ř.s. je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, protože soud přiblíží ve vztahu k žalobním bodům na

rozhodnutí uvedených správních orgánů jako na jeden celek. Zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.

15. V této věci se podanou žalobou z důvodů v ní uvedených domáhal žalobce zrušení napadeného rozhodnutí MPSV ze dne 31.1.2018. Soud v této věci shledal z níže uvedených důvodů, že napadené rozhodnutí MPSV i jemu předcházející rozhodnutí ÚP jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, proto byla žaloba shledána důvodnou. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, kterou zjišťuje soud ex offio, je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí, avšak v této věci byla žalobcem namítána a shledána i důvodnou. Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání v souladu s citovaným § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.
16. Napadené rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející rozhodnutí ÚP jsou fakticky nepřezkoumatelná, neboť nejsou zejména v souladu s § 68 správního řádu, v němž jsou stanoveny náležitosti rozhodnutí, jelikož v odst. 3 je stanoveno, že v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Soud napadené a předcházející rozhodnutí zrušil z procesních důvodů, proto se dále nezabýval dalšími žalobními body uplatněnými v žalobě. Zvolený postup nalézá oporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu (dále jen **NSS**), jenž do svého rozsudku ze dne 9.6.2004 č.j. 5A 157/2002-35 vtělil právní větu ve znění: „*Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].*“
17. Konstrukce životního minima v duchu zákona sestává ze dvou nosných prvků: 1) prvek činnostní (vlastní zákonně relevantní aktivita příjemce, již je přiznání příspěvku ve výši životního minima podmíněno), 2) prvek časový (rozhodné období, za něž je činnostní prvek posuzován). Oba prvky jsou pro úvahu správního orgánu nad částkou, jejímž prostřednictvím bude příspěvek na živobytí příjemci vyplacen, stěžejní, z čehož přirozeně vyplývá, že bez jejich náležitého metodického objasnění příjemce postrádá, a nikoli svou vinou, nezbytný přehled o důvodech, které k zásahu do jeho právního postavení ve věci ze strany veřejné moci vedly. Nejasnost kritérií, podle nichž státní moc rozhoduje, ji ovšem činí nepředvídatelnou, a tím pádem neslučitelnou s vizí právního státu, jak judikoval Ústavní soud (dále jen **ÚS**) ve svém nálezu ze dne 3.6.2009 č.j. I. ÚS 420/09-1: „*Principu právního státu tak je imanentní princip předvídatelnosti práva a zákaz výkonu libovůle orgány veřejné moci.(...) Princip předvídatelnosti práva jakožto důležitý atribut právního státu podstatným způsobem souvisí s principem právní jistoty a je nezbytným předpokladem obecné důvěry občanů v právo.*“ Shodně se k problému staví doktrinální právní literatura: „*Jedním ze základních znaků a předpokladů právního státu a zároveň právní jistoty jako jednoho z jeho atributů je takové uspořádání státu, v němž každý, fyzická osoba i osoba právnická, může mít důvěru v právo. (...) Prvním předpokladem jistoty v oblasti aplikace práva je seznatelnost právní normy, resp. seznatelnost právního stavu a předvídatelnost právního rozhodnutí. To znamená především, že základní komponentou právní jistoty je jistota občana, že vůči němu bude zachováno právo*“ (Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 205, 206).
18. V napadeném rozhodnutí se žalovaný soustředil na konkretizaci činnostního prvku, kdy vyjmenoval druhy aktivit, jejichž prokázání příjemci zaručuje zachování příspěvku na živobytí v úrovni částky životního minima. U prezentace časového prvku předložil žalovaný poněkud matoucí výkladové stanovisko: „*Dle zjištění úřadu práce se příjemce dávky prokazatelně účastnil projektů organizovaných úřadem práce v měsíci 03, 05 a 10/2017. V ostatních měsících nebyl příjemce dávky osobou, u*

kteřé se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací dle ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb.,... Jelikož příjemce dávky pobíral příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců v posledních 12 měsících, byl příspěvek na živobytí v souladu s § 43 odst. 5 písm. a) zákona vyplácen kombinovanou formou, a to tak, že nejméně 35% a nejvýše 65% dávky je vypláceno poukázkami oprávnujícími k nákupu zboží ve stanovené hodnotě. (...) Příspěvek na živobytí je tedy v zásadě nově konstruován tak, že snížení dávky je v případě neaktivity osoby, která pobírá příspěvek na živobytí déle než šest kalendářních měsíců, automatické.“ Tímto citovaným výkladem žalovaný ovšem legitimní pochyby nad pravidly stran počítání rozhodného období nerozptýlil, ale naopak je o nově rozšířil. Trvá rozhodné období, za něž je u příjemců příspěvku na živobytí posuzován činnostní prvek, tj. vlastní aktivita, šest nebo dokonce dvanáct měsíců? ÚP, tedy prvostupňový správní orgán, ve svém rozhodnutí ze dne 19.12.2017 č.j. 29667/2017/KLT k tomu uvádí: „Dávka pomoci v hmotné nouzi příspěvek na živobytí na základě § 24, odst. 1, písm. f), zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, kdy u osoby, která pobírá příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců, náleží částka existenčního minima. Dle zjištění správního orgánu se žadatel prokazatelně účastnil projektů organizovaných Úřadem práce v měsíci 3/2017, 5/2017 a 10/2017. (...) Jelikož příjemce příspěvku na živobytí pobírá příspěvek na živobytí déle jak 6 měsíců v posledních 12 měsících, v souladu s § 43 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi je příspěvek na živobytí vyplácen kombinovanou formou, a to tak, že nejméně 35% a nejvýše 65% dávky je vypláceno poukázkami oprávnujícími k nákupu zboží ve stanovené hodnotě.“ Prvostupňové rozhodnutí rozpornost v uplatňované metodice k určení délky rozhodného období nezmenšuje. Zároveň spolu s napadeným rozhodnutím ponechává zastřeným datum začátku i konce rozhodného období, včetně způsobu jejich stanovení. Pokud dle napadeného rozhodnutí příspěvek na živobytí je tedy v zásadě nově konstruován tak, že snížení dávky je v případě neaktivity osoby, která pobírá příspěvek na živobytí déle než šest kalendářních měsíců, automatické a dále dle zjištění úřadu práce se příjemce dávky prokazatelně účastnil projektů organizovaných úřadem práce v měsíci 03, 05 a 10/2017, přičemž o snížení dávky příspěvku na živobytí na úroveň existenčního minima rozhodl ÚP ode dne 1.12.2017, nabízí se „sčítací“ klíč, kdy v listopadu 2017 jako posledním měsíci před vydáním rozhodnutí dosáhl žalobce na více než šest tzv. neaktivních kalendářních měsíců od 1.2.2017, tzn. ode dne účinnosti novely. Výše líčenému myšlenkovému schématu svědčí vyjádření žalovaného ze dne 11.6.2017 k žalobě: „K žalobní námitce žalovaná uvádí, že podle čl. II zákona č. 367/2016 Sb., který nabyl účinnosti od 1.2.2017, doba 6 kalendářních měsíců podle ustanovení § 24 odst. 1 písm. f) zákona č. 111/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se počítá ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. (...) Doba 6 kalendářních měsíců po sobě jdoucích se počítá od 1. února 2017, a to po celou dobu nepřetržitého pobírání příspěvku na živobytí.“ Tento klíč nicméně žalobce nemohl z prvostupňového ani napadeného rozhodnutí ve své věci vyvodit, poněvadž se ve zřetelných indicích vyskytl až s podáními žalovaného adresovanými zdejšímu soudu.

19. Žalovaný zaslal soudu také správní spis vedený v této věci a soud z něho zjistil níže uvedené rozhodné skutečnosti. Správní spis vedený v této věci však obsahuje vícero právních aktů od ÚP směřovaných tímto správním orgánem žalobci. Rozhodnutí ÚP ze dne 10.10.2017 č.j. 23978/2017/KLT, jímž dávku příspěvek na živobytí snížilo na hladinu existenčního minima a rozhodné období specifikovalo jakožto časovou úsečku od února do září 2017, přičemž za měsíce, kdy žalobce projevil požadovanou aktivitu, prohlásilo duben a červen 2017. Oznámení ÚP ze dne 27.11.2017, č.j. 27666/2017/KLT žalobci o zvýšení dávky příspěvek na živobytí z částky existenčního na částku životního minima ode dne 1.11.2017, neboť: „Dle zjištění správního orgánu se žadatel v rozhodném období, tj. v měsíci 10/2017, prokazatelně zúčastnil projektu organizovaného Úřadem práce ČR.“ V citovaném oznámení tentýž správní orgán, který o měsíc dříve rozhodným obdobím deklaroval periodu mezi únorem a zářím 2017, jím náhle prohlásil měsíc říjen 2017. Rozhodnutím ÚP, tedy právním aktem předcházejícím napadenému rozhodnutí MPSV, ze dne 19.12.2017 č.j. 29667/2017/KLT byla dávka příspěvek na živobytí žalobci ode dne 1.12.2017

opět snížena na hladinu existenčního minima s šestiměsíčním rozhodným obdobím, tentokrát bez pevného časového ohraničení, pouze s uvedením měsíců března, května a října 2017 jako těch, kdy se žalobce: „... *prokazatelně účastnil projektů organizovaných Úřadem práce*...“ Oznámení ÚP ze dne 19.1.2018 č.j. 1780/2018/KLT dávku příspěvek na živobytí pro změnu ode dne 1.1.2018 zvýšilo z úrovně existenčního na úroveň životního minima, přičemž rozhodným obdobím minulo měsíc prosinec 2017. Z uvedeného vyplývá, že ÚP délku rozhodného období nastavil žalobci za příslušný měsíc vždy jinak než za měsíc předchozí, vlivem čehož mu také s každým měsícem vyměřil jinou výši dávky příspěvek na živobytí.

20. Z úřední činnosti je soudu známo, že žalobce podal žalobu také proti rozhodnutí žalovaného MPSV ze dne 28.11.2017 č.j. MPSV-2017/240840-914/1, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání proti výše rovněž uvedenému rozhodnutí ÚP ze dne 10.10.2017, č.j. 23978/2017/KLT. Žaloba byla vedena u zdejšího soudu pod sp.zn. 16Ad 9/2018 a v připojeném napadeném rozhodnutí ze dne 28.11.2017, č.j. MPSV-2017/240840-914/1 bylo uvedeno: „*Dle zjištění úřadu práce v rozhodném období tj. od měsíce 02/2017 do měsíce 09/2017 se příjemce dávky v měsíci 04/2017 a 06/2017 účastnil aktivit úřadu práce a tyto měsíce jsou příjemci dávky zohledněny.*“ Již rozhodnutí ÚP, které žalovaný naposled citovaným napadeným rozhodnutím potvrdil, ze dne 10.10.2017, č.j. 23978/2017/KLT zmiňuje na místě aktivních měsíců duben a červen 2017 (viz 21. odstavec tohoto rozsudku). O řečené žalobě soud rozhodl zrušujícím rozsudkem ze dne 28.2.2019.

Pro srovnání soud znovu cituje z rozhodnutí žalovaného ze dne 31.1.2018, č.j. MPSV-2018/20913-914/1, jehož přezkum je předmětem tohoto rozsudku: „*Dle zjištění úřadu práce se příjemce dávky prokazatelně účastnil projektů organizovaných úřadem práce v měsíci 03, 05, a 10/2017.*“ Údaje poskytnuté žalovaným o měsících, v nichž se za rok 2017 žalobce účastnil *projektů organizovaných úřadem práce*, se tedy rozcházejí.

Soudu nezbyvá, než pod vlivem srovnání listinných důkazů ze spisového materiálu k oběma žalobám označit coby náležitě metodicky neobjasněný jak časový, tak činnostní prvek v přezkoumávané rozhodovací praxi žalovaného. Pro žalobce se v dané věci stalo rozhodování správních orgánů nepředvídatelným, což je dáno především nepředvídatelností pramenící z nesrozumitelnosti a nejednoznačnosti, ale i nedostatečného a rozporuplného zdůvodnění v rozhodnutí žalovaného i ÚP ohledně vymezení rozhodného období a k výkladu aktivit dle § 24 odst. 1 písm. f) zákona.

S ohledem na všechny zjištěné skutečnosti je zřejmé, že napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 31.1.2018 naplnilo oba důvody nepřezkoumatelnosti dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. – nesrozumitelnost i nedostatek důvodů rozhodnutí. Nesrozumitelnost i s přihlédnutím k rozsudku NSS ze dne 23.2.2006 č.j. 6As 16/2005-60: „*Nesrozumitelnost správních rozhodnutí správní soudy shledávají především v aktech, u nichž nelze rozpoznat, jak bylo ve věci rozhodnuto, popřípadě u aktů vnitřně rozporných. (...) Soud přiblíží k vadám řízení, které nebyly namítány v žalobě, jen za výjimečných okolností, pokud jsou takové vady patrné ze spisu a zároveň mají takový charakter a míru závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 21/2004-nepublikováno, přístupno na stránkách www.nssoud.cz, sp. zn. 2 Ažs 23/2003 publ. pod č. 272/2004 Sb. NSS).*“ Nedostatečnost důvodů je obsažena v intencích právní věty rozsudku NSS ze dne 11.8.2004 č.j. 5 A 48/2001-47: „*Pokud spis obsahuje podklady pro rozhodnutí, jejichž obsahem jsou protichůdná sdělení příslušných orgánů, a správní orgán v odůvodnění rozhodnutí nevyloží, které podklady vzal v úvahu jako podklady pro své rozhodnutí a které vyloučil a proč, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].*“

21. Požadavek srozumitelnosti a dostatečné zdůvodněnosti není lhostejný ani logice ústavního pořádku, speciálně čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR části před středníkem: „*Lid je zdrojem veškeré státní moci.*“

Vyloženo názorněji: lid, sestávající z jednotlivých občanů, státní moci předchází, státní moc je tudíž lidu odpovědná, přičemž veřejnomocenská rozhodnutí neintegrují dotčený požadavek, tj. srozumitelnosti a dostatečné zdůvodněnosti, mezi své komponenty neskytají současně šanci odpovědnost směrem k občanu naplnit. Bez integrace popsanych komponent do rozhodovací praxe není totiž jasné trojí a podstatné: 1) jaká východiska státní moc k rozhodnutí vedla, 2) za jakých podmínek lze předvídat jeho opakování, 3) jakým jednáním mu úspěšně, přec vždy ve spolehlivých mezích práva, předejít. Výše demonstrována příčinná souvislost mezi demokratickým charakterem veřejné moci a nutnou srozumitelností (resp. dostatečnou zdůvodněností) jejích procesů funguje bezvýhradně, tzn. bez ohledu na obsah toho kterého podnětu od účastníka řízení.

22. Soud proto s ohledem na všechny shora uvedené rozhodné skutečnosti vyhověl žalobě a výrokem I. rozsudku napadené rozhodnutí žalovaného MPSV ze dne 31.1.2018 a i jemu předcházející rozhodnutí ÚP ze dne 19.12.2017 zrušil pro zjištěné vady řízení (§ 78 odst. 1 věta první, odst. 3, 4 s.ř.s.), když žalobní body uplatněné žalobcem byly shledány důvodnými ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.). V dalším řízení se správní orgán bude řídit právním názorem soudu vyjádřeným v tomto rozsudku, jak vyplývá z § 78 odst. 5 s.ř.s. Správní orgán tedy zaměří svoji pozornost na správné vymezení rozhodného období tzv. neaktivity žalobce a teprve poté vydá nové rozhodnutí ohledně výše příspěvku na živobytí, budou-li pro jeho vydání splněny všechny zákonné podmínky.
23. Obiter dictum („na okraj“) soud žalovanému dává v úvahu zvolit jednotný postup rozhodujících správních orgánů pro posuzování dávky životního a existenčního minima cestou tzv. teleologického výkladu zákona, přičemž je nutno i sledovat zamýšlený cíl zákonodárce, který je obsažen v důvodové zprávě k novele. V důvodové zprávě k novele, podkapitola Popis cílového stavu, je mimo jiné uvedeno: *„Systém pomoci v hmotné nouzi je moderní formou pomoci osobám s nedostatečnými příjmy motivující tyto osoby k aktivní snaze zajistit si prostředky k uspokojení životních potřeb. Je jedním z opatření, kterými Česká republika bojuje proti sociálnímu vyloučení. Vychází z principu, že každá osoba, která pracuje, se musí mít lépe než ta, která nepracuje, popřípadě se práci vyhýbá. (...) Jelikož institut VS (veřejné služby) je v současném právním řádu stále zakotven a jeho organizace ÚP ČR byla hodnocena v roce 2012 velmi pozitivně, není potřeba z pohledu jeho řízení nic upravovat. Pouze se navrhuje posílit motivační složku osob v hmotné nouzi a opět zakotvit do tohoto systému hodnocení aktivní snahy osoby nalézt si zaměstnání a mezi tuto snahu mj. zařadit i výkon VS v rozsahu alespoň 20 nebo 30 hodin za měsíc. Princip hodnocení této aktivity zůstane zachovaný jako je i dnes v souvislosti s uplatněním pohledávek a nároků či využitím majetku, tzn., že se bude postupně navyšovat částka živobytí o určitý procentní rozdíl mezi životním a existenčním minimem. Úprava hodnocení vlastní aktivity a institutu VS bude tak ve větší míře sloužit k motivaci osob v hmotné nouzi nalézt si zaměstnání a k zachování jejich pracovních schopností a dovedností a nezůstávat pouze pasivně na dávkách pomoci v hmotné nouzi.“*

Jako ke svému legislativnímu vzoru se novela (a zásluhou jejího přijetí rovněž aktuální zákonná úprava systému pomoci v hmotné nouzi) odkazuje na právní stav před sociální reformou účinnou dnem 1.1.2012. Tento stav definovala odborná literatura následovně: *„Systém pomoci v hmotné nouzi obsahuje rovněž určité motivační prvky, jež vedou osobu, která se ocitla v hmotné nouzi, k aktivitě a snaze zvýšit si vlastní příjmy, především vlastní prací. Zároveň jsou v právní úpravě obsaženy nástroje chránící systém pomoci v hmotné nouzi před zneužitím“* (Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení. Praha: C. H. Beck, 2013, kapitola 15, podkapitola 3).

Aby pomoc v hmotné nouzi plnila své motivační poslání, nelze podle právního názoru soudu příjemce od jejího čerpání ve výši životního minima oddělit nikdy s definitivní platností, jelikož tím by na něj přestalo působit coby pozitivní stimul ve smyslu možného zlepšení adresátových osobních materiálních poměrů směnou za jím projevenou aktivitu. Z druhé strany sotva svému

motivačnímu účelu pomoc v hmotné nouzi v platné právní úpravě dostojí, bude-li příjemcům příspěvku na živobytí k jeho jistému zachování v úrovni životního minima stačit, jestliže se „aktivizují“ krátkodobě či sporadicky, což by jistě směřovalo proti ideovému východisku novely zákona o pomoci v hmotné nouzi: „*Institut VS (veřejné služby) byl od jeho zavedení vyhodnocen jako opatření, které osobám pomáhá k sociálnímu začlenění a k nalezení zaměstnání. Již ze zkušeností je zřejmé, že mnohem silněji se sociální vyloučení projevuje u osob, které po ztrátě zaměstnání přijdou též o zaběhnutý životní rytmus, přestávají se dostávat do každodenního styku s lidmi, jsou pouze závislé na sociálních dávkách a v závěrečné fázi sociálního vyloučení přestávají dbát o sebe a svou budoucnost. Takové osoby prakticky ztrácí šanci na další uplatnění v pracovním a mnohdy i v osobním životě.*“ (viz opět důvodová zpráva k novele, nyní citováno z podkapitoly Popis existujícího právního stavu v dané oblasti)

Obiter dictum se soud pozastavuje nad následujícími větami z napadeného rozhodnutí žalovaného MPSV ze dne 31.1.2018: „Novela neváže snížení příspěvku na živobytí na částku existenčního minima na povinnost úřadu práce příjemci dávky nabídnout odpovídající zaměstnání nebo veřejnou službu. Předpokládá se primárně aktivita samotného příjemce dávky. Za aktivitu se považuje skutečnost, že příjemce dávky je výdělečně činný, nebo vykonává veřejnou službu ve stanoveném měsíčním rozsahu nebo se účastní projektů organizovaných úřadem práce.“ Citovaná sentence zaráží při zohlednění navyklých vzorců kooperace mezi žalobcem a ÚP, kdy podle spisovaného materiálu byla a je žalobci pravidelně zprostředkována příležitost účastnit se projektů ÚP. Využití této příležitosti ÚP bere v potaz, a to s kladnými výstupy pro potřeby své úvahy nad žalobcovou aktivitou podle § 24 odst. 1 písm. f) zákona. Ve shodě s posledním citátem žalovaného by ÚP (dle názoru žalovaného) mohl ze zprostředkování účasti na svých projektech žalobce s okamžitou platností vyloučit, aniž by mu nabídl adekvátní náhradní program, nota bene i kdyby žalobce osobně projevil k další účasti na projektech ÚP ochotu, navíc podporovanou dosavadní praxí tohoto správního orgánu. Soud zde pokládá za vhodné upozornit žalovaného na zásadu legitimního očekávání, již NSS koncipoval právní větou v rámci usnesení ze dne 21.7.2009, č.j. 6 Ads 88/2006-132 takto: „*Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činná do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.*“ K dobrání se této zásady přitom postačuje zdravý rozum „okořeněný“ decentní špetkou sociálního citu, což akcentoval ÚS v nálezu ze dne 11.5.2011, č.j. II. ÚS 165/11-1: „*Související filozofickou a sociologickou kategorií je pak princip důvěry v úkony dalších osob při veškerém sociálním styku s nimi, který je základním předpokladem pro fungování komplexní společnosti (Luhmann, N.: Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. Stuttgart 1989, str. 1). Důvěru je třeba pokládat za elementární kategorii sociálního života. Jednak vyjadřuje vnitřní postoj odrážející eticky odůvodněné představy a očekávání jednotlivých členů společnosti a z druhé strany je výrazem principu právní jistoty, který představuje jednu z fází materiálně, tj. hodnotově chápaného právního státu, jehož ústavně normativní výraz je obsažen v čl. 1 odst. 1 Ústavy (srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 3/06, N 185/47 SbNU 429).*“

24. O náhradě nákladů řízení (výrok II. rozsudku) bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Úspěšný žalobce náhradu nákladů řízení nepožadoval, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
25. Žalobci byl pro řízení o žalobě ustanoven zástupcem advokát JUDr. František Grznár; v takovém případě platí hotové výdaje a odměna za zastupování stát (§ 35 odst. 9 s.ř.s.). Ustanovenému zástupci byla proto přiznána odměna za zastupování v souladu s jím uvedenou specifikací požadovaných nákladů ze dne 14.2.2019, která je tvořena čtyřmi úkony právní služby á 1.000,-Kč (převzetí a příprava zastoupení, včetně porady s klientem; sepsání žaloby; další porada s klientem

dne 22.6.2018; replika ze dne 24.6.2018) a čtyřmi paušálními částkami á 300,-Kč dle § 9 odst. 2, § 7 bodu 3, § 11 odst. 1 písm. b), c) a d), § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen **advokátní tarif**). Jmenovaný advokát není plátcem daně z přidané hodnoty, takže celková výše odměny v tomto řízení činí 5.200,-Kč. Uvedená částka bude jmenovanému advokátovi vyplacena na účet č. 761393339/0800 z účtu Krajského soudu v Plzni ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí z účtu zdejšího soudu ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, když tuto lhůtu soud považuje za přiměřenou (výrok III. rozsudku).

26. Zástupce žalobce původně požadoval náklady ve výši 7.800,-Kč , tj. za 6 úkonů á 1.000,-Kč (tj. 6.000,-Kč) a 5 krát RP (režijní paušál, tj. náhradu hotových výdajů) á 300,-Kč (tj. 1.800,-Kč). Soud však neshledal důvodnou další poradu ustanoveného zástupce s žalobcem dne 10.5.2018 a 19.9.2018, neboť z advokátem předložené kopie Potvrzení o právní poradě s klientem nevyplývá doba rozmluvy v uvedených dnech a soud z obsahu spisu ani neshledal důvod k těmto dalším poradám, když převzetí a příprava, včetně porady s žalobcem se uskutečnila 20.4.2018 (žaloba datována 16.5.2018) a vyjádření žalovaného ze dne 16.7.2017 k replice žalobce ze dne 24.6.2018 (nikoli duplice, jak bylo jmenovaným advokátem v podání ze dne 14.2.2019 uvedeno) doručené soudu dne 16.7.2018 bylo zástupci žalobce doručeno dne 31.7.2018 (žádné další podání nebylo soudem straně žalobce zasláno).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno, který o kasační stížnosti rozhoduje. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni (§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s. ř. s.).

Plzeň 26. dubna 2019

JUDr. Alena Hocká v.r.
samosoudkyně